



SÁMEDIGGI

Sámediggi
Ávjovárgeaidnu 50
9730 Kárášjohka

+ 47 78 47 40 00
www.samediggi.no
samediggi@samediggi.no

Arkivsaksnr. 26/1086

<u>Sak</u>	<u>Utvalg</u>
008/26	Sametingsrádet – plenumsaker
011/26	Sametingets plenum
001/26	Nærings- og kulturkomiteen

Vedlegg
RCAP vol 1
Restructuring the Relationship
RCAP Vol 3 Gathering Strength
RCAP Vol 4 Perspectives and Realities
RCAP Vol 5 Renewal A Twenty Year Commitment
UluruStatementfromtheHeartPLAINTEXT
MatikeMaiAotearoa25Jan16
WT-Report-Matariki-24-25-23-12-251
Waitangi-Tribunal-Strategic-Direction-2025-2035
Referendum_Council_Final_Report ULURU

Njuovččageahči

Sametingets demokratiutvalg- mandat og sammensetning

Bakgrunn

Sametinget er et urfolksparlament, det samiske urfolkets folkevalgte parlament i Norge og en egen forvaltningsmyndighet. Lov av 12.juni 1987 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) ble vedtatt i 1987 og la grunnlaget for etableringen av Sametinget som organ for å sikre samenes representasjon nasjonalt og for å gi samene større innflytelse i saker som berører samene både som urfolk og som minoritet.

Etableringen av sameting i de nordiske land har vært en politisk og konstitusjonell nyvinning og viktige milepæler i utviklingen og defineringen av rammene for det konstitusjonelle og historiske forholdet mellom statene og samene som urfolk i Finland, Norge og Sverige. Sametinget trekkes ofte frem som en modell for institusjonalisering av urfolks selvbestemmelsesrett i et flerkulturelt samfunn og brukes som eksempel for urfolk og stater i andre deler av verden på hvordan urfolks stemme kan styrkes i demokratiske land. Sametinget er et av de permanente resultatene av en global urfolksbevegelse og en samepolitisk kamp, og et resultat av en konstitusjonell utvikling hvor samenes rettigheter har fått en grunnlovsmessig anerkjennelse og vern i de nordiske land.

Sametingets rolle i det norske demokratiet er under stadig utvikling og gjenstand for debatt. Dette gjelder særlig i saker hvor Sametinget har et prinsipielt annet syn begrunnet i ivaretagelsen av samenes rettigheter enn sentrale myndigheter. Samepolitiske spørsmål ender ofte opp i domstolene hvis det ikke oppnås enighet mellom Sametinget og den nasjonale utøvende og lovgivende myndigheten i lovgivningsprosesser, forvaltningsvedtak eller i politiske beslutningsprosesser av stor betydning for samiske rettighetshavere. I enkelte sakstyper kan domstolsbehandling være egnet for å få avklart om det foreligger krenkelser av samenes rettigheter. Andre sakstyper er ikke like egnet for domstolsbehandling, og istedenfor omforente politiske løsninger kan rettsprosesser ende opp med større grad av polarisering og resultater som kan oppleves ensidige, urettferdige og urimelige. Prinsippene for demokrati, maktfordeling og rettsstatsprinsipper har i liten grad tatt innover seg Sametingets konstitusjonelle rolle i det norske demokratiet eller konsultasjonsinstituttet som et verktøy for å skape grunnlag for omforente løsninger i et bredt spekter av saker hvor samiske rettigheter skal ivaretas. Dette skaper utfordringer for legitimiteten av de beslutningene som fattes av sentrale myndigheter og kan bidra til svekket tillit hos det samiske folket til disse beslutningene og til de organene som fatter dem. Sivil ulydighet blir dermed måten samiske organisasjoner og sivilt samfunn kan bruke ytringsfriheten sin på for å reagere på at beslutningsprosesser ikke i tilstrekkelig grad ivaretar samiske rettigheter. Sametinget er fortsatt et ungt parlament og spørsmål om hvilken myndighet Sametinget skal ha, hvordan Sametinget skal konsulteres av andre myndigheter i ulike typer saker og hvordan forholdet skal være mellom de to folkevalgte organene Stortinget og Sametinget er temaer som fordrer grundigere analyse.

I samiske samfunn så kan Sametinget kritiseres for å bygge sine beslutningsprosesser på vestlige, parlamentariske prinsipper, og ikke følge tradisjonelle samiske beslutningsprosesser. De samiske samfunns sosiale strukturer og organisering, herunder siidastrukturene, kan historisk spores tilbake til den samfunnsorganiseringen samiske samfunn hadde før de nordiske landegrensene ble satt og vi fikk utviklet statsmaktene slik vi kjenner de i dag. De tradisjonelle samfunnsmekanismene og normgivende organene- eksempelvis *Norras* og *Sohpar* er eksempler på konfliktløsningsmekanismer som hadde en viktig rolle i beslutningsprosesser i de samiske siidasamfunnene. Ved Sametingets etablering falt valget på et parlamentarisk system, og samiske tradisjonelle mekanismer og beslutningsstrukturer ble ikke formelt innarbeidet inn i institusjonaliseringen av et samisk parlament. Årsakene til dette er lite redegjort for i nyere samisk historie, og det kan spørres om disse delene av samisk rettskultur som er tuftet på samiske verdier knyttet til konsensus og utøvelse av samisk autonomi hadde hatt en verdi og burde ha en plass i det samiske demokratiet og utviklingen av Sametinget. At den samiske sosiale organiseringen har fått lite gjennomslag i utformingen av det moderne samiske demokratiet kan ses på som en av konsekvensene av assimileringspolitikken som ble ført mot samene som folk. Maktfordelingsprinsippene som den norske staten er bygget på har vært viktige for å bygge nettopp en norsk nasjon, hvor det samiske folkets samfunnsstrukturer, normer og sedvaner i liten grad har vært inkludert når makten er blitt fordelt og rettsstaten er blitt til. Hvorvidt samisk tradisjonell organisering og siidasystemet kan bidra til å styrke det samiske demokratiet og det norske er spørsmål som også hører naturlig hjemme i en analyse av det samiske demokratiet.

Som samenes folkevalgte organ i Norge er Sametingets mål å arbeide for anerkjennelse av samenes grunnleggende rettigheter som grunnlag for å ivareta og styrke samisk kultur, språk og samfunnsliv og eksistensen av ulike samiske tradisjoner. Sametinget skal bidra til økt medbestemmelse for samene som urfolk i saker som er av viktighet for bevaring og utvikling av livskraftige samiske samfunn. Som samenes representantive organ skal Sametinget bidra til å styrke samenes politiske stilling og sikre likeverd og likebehandling vis-a-vis majoritetssamfunnet.

Sametingets saksfelt er alle saker som etter tingets oppfatning «særlig berører den samiske folkegruppe», jf. sameloven § 2-1 første ledd. Av sameloven § 2-1 andre ledd følger det at «Sametinget kan av eget tiltak reise og avgi uttalelse om alle saker innenfor sitt arbeidsområde». Sametingets forvaltningsmyndighet sorteres i to kategorier: myndighet gitt i lov eller forskrift, og myndighet til å tildele økonomiske tilskudd. Sametingets rolle som et demokratisk instrument for samisk selvbestemmelse og samenenes talsrør nasjonalt og internasjonalt er under konstant offentlig diskusjon og utvikling.

Spørsmålet om Sametingets rettslige rammevilkår har nylig vært gjenstand for en egen utredning (*Rapport om Sametingets rettslige rammevilkår Utredning fra arbeidsgruppe oppnevnt av Kommunal- og distriktsdepartementet Avgitt til Kommunal- og distriktsdepartementet 30. april 2025*) Sametingets forhold til andre nasjonale myndigheter, både nasjonale, regionale og lokale, utøvende og lovgivende, utvikles blant annet gjennom folkeretten og konsultasjonsinstituttet i sameloven. Konsultasjoner er et virkemiddel i sikringen av at urfolks menneskerettigheter implementeres effektivt i lovverk og praktisk politikk som påvirker samiske samfunn, næringer ulike samiske grupper og individer. Fra 2021 ble det tatt inn regler om konsultasjoner i sameloven. Sametinget er i dag en del av staten som juridisk person. Både Sametinget og regjeringen legger likevel til grunn at Sametinget ikke kan instrueres på generelt grunnlag. Sametinget kan ikke instrueres som politisk organ.

Utviklingen i samisk politisk organisering, institusjonelle rammer, økonomiske vilkår og samspillet med statlige myndigheter har over tid endret forutsetningene for samenenes demokratiske deltakelse i beslutningsprosesser og på politisk innflytelse og autonomi. Samtidig utøves samisk demokrati gjennom flere arenaer enn Sametinget alene, herunder gjennom samiske organisasjoner, institusjoner, sivilsamfunn, næringsinteresser, offentlighet og uformelle nettverk. Sametinget ser et behov for en helhetlig analyse av hvordan disse arenaene virker sammen, og hvordan makt, ressurser og innflytelse fordeles og utøves på tvers av dem. Erfaringene som Sametinget og norske myndigheter har med gjennomføringen av sameloven og ILO-konvensjon nr. 169 gjennom de siste tiårene er relevante og viktige når det konstitusjonelle forholdet mellom Sametinget og storting og regjering skal avklares og utvikles. Konsultasjonsplikten som statlige myndigheter, sametinget og samiske samfunn må forholde seg til gir prosessuelle garantier for samisk medvirkning i beslutningsprosesser, men utfordrer begge parter med hensyn til kapasitet og kompetanse.

Utkastet til Nordisk Samekonvensjon som hadde som mål å få på plass en folkerettslig traktat som regulerer forholdet mellom statene og samene i Norden, ligger fortsatt til behandling hos statene og sametingene og det er uavklart hvor lang tid det kan ta å få denne prosessen i gang igjen. Mangelen på en traktat, en avtale mellom samene og staten om hvilke prinsipper dette forholdet skal utvikles på grunnlag av, medfører at staten og det samiske folket ikke har et felles rammeverk som reflekterer den grunnlovsmessige statusen samene har og hensyntar samisk kultur og historie og rettskultur i samspillet mellom folkene.

Det samepolitiske og konstitusjonelle utgangspunktet om at staten Norge er etablert på territoriet til to folk, nordmenn og samer, utfordrer etablerte maktstrukturer og krever ny tenkning rundt demokrati og deltakelse i en moderne rettsstat. Grunnlovsrevisjoner som har tydeliggjort samenenes status som urfolk i Norge har ikke medført noen større gjennomgang av Sametingets rolle i det norske demokratiet eller hvordan forholdet mellom disse to folkene skal utvikles på en måte som hensyntar og respekterer begge folkenes rett til selvbestemmelse. Samtidig som Sametinget er en sentral del av løsningen for å sikre det samiske folkets stemme i beslutningsprosesser, så har både mengden av saker som både regjering, Stortinget, Sametinget og andre myndigheter skal behandle blitt betydelig større, og kompleksiteten av sakene er også en helt annen enn på slutten av 1980-tallet da Sametinget ble etablert. Nøkkelford her er kapasitetsbygging, institusjonsbygging, organisasjonsutvikling og politisk deltakelse fra samiske samfunn. Mangel på kapasitet og reell mulighet til effektiv deltakelse i beslutningsprosesser fra Sametinget og samiske samfunns side utfordrer målet om samisk demokratisk og åpen deltakelse i politiske beslutningsprosesser. Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport viser også at det finnes strukturelle utfordringer som hindrer slik effektiv deltakelse og som også kan hindre forsoning med tidligere tiders urett.

Prosesser hos andre urfolk om forholdet mellom staten og urfolket

Når Sametinget ønsker å etablere et eget demokratiutvalg for å se på disse strukturelle, politiske og konstitusjonelle spørsmålene, føyer det seg inn i rekken av andre prosesser initiert av urfolk hvor temaet er forholdet mellom staten og urfolk. Målet med å løfte en slik diskusjon er dels å skape et bedre grunnlag for en nasjonal samtale om utviklingen av forholdet mellom staten og urfolket, og Sametingets rolle i dette, og dels å skape mer engasjement og bredere deltakelse i utøvelsen av det samiske demokratiet gjennom deltakelse i valg, organisasjonsarbeid i samiske samfunn. Fordelingen av makt, maktstrukturer som hindrer reell og effektiv deltakelse fra urfolk og om utviklingen av demokratiet slik at det bedre kan ivareta de hensynene som Sametinget er etablert for å ivareta vil høre naturlig til et slikt utvalg.

Internasjonale erfaringer fra andre urfolk og stater danner et viktig bakteppe og kunnskapsgrunnlag for dette arbeidet. Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP) i Canada (1991–1996) er et ofte brukt eksempel på en omfattende, statsoppnevnt gjennomgang av forholdet mellom stat og urfolk. RCAP viste nødvendigheten av å analysere samfunnet helhetlig: Kommisjonen slo fast at man ikke kan løse sosiale problemer uten samtidig å adressere landrettigheter, selvstyre og økonomisk fordeling. Den demonstrerte verdien av å se hele bildet samlet, fremfor stykkevis og delt. Waitangi-tribunalet på New Zealand (etablert 1975) er en permanent undersøkelseskommisjon som gir verdifull innsikt i hvordan systematisk analyse av historie og eierskap kan avdekke skjeve maktforhold. En sentral lærdom fra tribunale er paradokset «*rettigheter uten gjennomføringsmakt*»: Tribunale kan konstatere rettighetsbrudd, men anbefalingene er i hovedsak ikke juridisk bindende for staten. Dette illustrerer utfordringen ved å ha rett, men mangle strukturell makt til å håndheve den. Tribunalets arbeid viser tydelig hvordan eierskap og økonomi er avgjørende maktfaktorer. *MatikeMai Aotearoa* er et annet eksempel på prosess initiert av urfolksledere som har som mål å skape en nasjonal bevissthet rundt det konstitusjonelle forholdet mellom urfolk og staten. *MatikeMai Aotearoa* er en prosess initiert av Maoriledere i 2010 hvor målet var å utvikle og implementere en konstitusjonell transformasjon som gir et grunnlag for en bred nasjonal samtale om bedre og mer inkluderende og kulturelt akseptable politiske beslutningsprosesser som i større grad hensyntar maoriernes konstitusjonelle rolle som statskonstituerende folk. Konklusjonene fra *MatikeMai*-utredningen er blant annet at det er behov for å sikre at maktstrukturer bidrar til en større grad av omforente politiske beslutninger mellom urfolk og staten. *Uluru Statement from the Heart* (2017) er et annet eksempel på en nasjonal samtale om anerkjennelse og urfolks representasjon i demokratiske beslutningsprosesser. Uluru erklæringen er den første samlede erklæringen fra Australias urfolk, og løftet frem en skarp analyse av avmakt gjennom begrepet «the torment of our powerlessness». Erklæringen påpekte at kriser i urfolkssamfunn (som utenforskap og fengselstall) ikke skyldes manglende vilje eller karakter, men er symptomer på et strukturelt fravær av makt til å styre egen skjebne. Løsningen de pekte på var strukturell reform gjennom «Voice, Treaty, Truth» – stemme, traktat og sannhet. Felles for alle disse prosessene er at de åpner for en nasjonal samtale om hvordan forholdet mellom urfolk og staten, konsepter som autonomi og selvstyre og demokratisk deltakelse skal utvikles til beste for begge parter.

Vurdering

Når Sametinget igangsetter en prosess for å gjennomgå og revidere Sametingets valgordning (valgordningsutvalget) ser en også behov for et bredere og oppdatert kunnskapsgrunnlag om hvordan makt- og demokratiske forhold faktisk fungerer i det norske og samiske samfunnet i dag. Sametingsrådet foreslår derfor at disse spørsmålene om makt og demokrati utredes nærmere gjennom nedsettelse av *Sametingets demokratiutvalg*. Fagutvalget for revisjon av valgordningen skal ha en avgrenset gjennomgang av valgordningen, mens demokratiutvalget skal analysere overordnede makt- og demokratiske forhold.

Utvalgene forutsettes å arbeide uavhengig av hverandre, men med mulighet for faglig samhandling, blant annet ved at demokratiutvalgets første delrapport kan inngå som kunnskapsgrunnlag for valgordningsutvalget. Utvalgene betjenes av et felles sekretariat under plenumsledelsen.

Det anslås at det kreves 1,5 årsverk til et sekretariat. I tillegg kommer det kostnader knyttet til godtgjørelser, reisekostnader, tolkning, oversettelser og andre utgifter. Total budsjetttramme anslås til om lag 3 millioner kroner per år, og fastsettes av Sametingets plenum som en del av den ordinære budsjettprosessen.

Sametingsrådet legger vekt på at arbeidet i begge utvalgene forankres bredt i det samiske samfunnet. I tillegg til forankring i Sametingets grupper, er det viktig å legge til rette for at andre samiske aktører kan komme med innspill til arbeidet. Dette omfatter blant annet samiske organisasjoner og foreninger, ungdomsorganisasjoner, politiske partier og lister som ikke er representert på Sametinget, samt øvrige relevante miljøer. En slik åpen og inkluderende innretning bidrar til å styrke legitimiteten til utvalgenes arbeid og sikre at ulike perspektiver blir belyst.

Sametingsrådets innstilling:

Mandat:

Sametinget nedsetter Sametingets demokratiutvalg som skal gjennomføre en samlet og uavhengig utredning av maktstrukturer, strukturelle og andre forhold som påvirker Sametingets og de samiske samfunns effektive deltakelse i demokratiske prosesser.

Utvalgets arbeid skal bidra til økt forståelse av strukturelle sammenhenger, historiske og rettslige rammer og faktiske påvirkningsmuligheter, og danne et kunnskapsgrunnlag for videre politisk behandling både på Sametinget og i dialog med andre nasjonale myndigheter. Utredningen skal bidra til en konstitusjonell dialog om forutsetningene og rammene for Sametingets og det samiske urfolkets representasjon og deltakelse, og utviklingen av forholdet mellom stat og urfolk i Norge.

Sametingets demokratiutvalg skal også styrke kunnskapen om hvilke strukturelle, rettslige, økonomiske og institusjonelle rammer som former politisk arbeid, demokratisk deltakelse og faktisk innflytelse i de samiske samfunnene, på tvers av arenaer.

Demokratiutvalget oppfordres særlig til å se på:

- rammene for samisk politisk arbeid, herunder rettslige, institusjonelle og økonomiske rammevilkår, finansieringsordninger og økonomisk handlingsrom og kapasitet, og hvordan disse samlet sett påvirker utøvelsen av samenes politiske autonomi som urfolk
- analyser og bidrag til økt kunnskap om Sametingets rolle i det samlede nasjonale maktbildet, herunder formell myndighet, faktisk handlingsrom, strukturelle begrensninger og samspill med statlige myndigheter og forvaltning
- demokratiske arenaer og kapasitetsutfordringer utenfor Sametinget, herunder samiske organisasjoner, institusjoner, sivilsamfunn, nærings- og interesseorganisasjoner, samt kulturelle, språklige og kunnskapsbaserte fellesskap
- hvordan samisk tradisjonell organisering, samfunnsstruktur og beslutningsprosesser, herunder siidasystemet, kan bidra til å styrke det samiske demokratiet
- hvordan offentlighet, media og formelle og uformelle debattarenaer påvirker meningsdannelse og politisk gjennomslag
- temaer eller beslutningsområder som i liten grad er gjenstand for politisk behandling

Rapport

Utvalget skal levere fire delrapporter og en overbygning som inneholder en oppsummerende analyse.

Utvalget beslutter selv den tematiske oppbygningen for disse fire rapportene. Målet med denne oppdelingen er å opprettholde demokratisk samtale hele valgperioden 2025-2029 og øke tilgjengeligheten til materialet. Arbeidet skal bidra til kunnskapsutvikling, men også legge til rette for løpende offentlig samtale og demokratisk refleksjon i samfunnet gjennom hele utvalgsperioden. Utvalget skal ikke være en beslutningsarena, men kan legge til rette for at ulike deler av det samiske samfunnet kommer til orde gjennom åpne og inkluderende prosesser.

Rapportene bør utformes slik at de er tilgjengelig for hele det samiske samfunnet, og i forbindelse med overlevering av rapportene til Sametinget bør det skapes arenaer for diskusjoner av utvalgets funn.

Rapportene kan berøre følgende temaer:

- Utviklingen av forholdet mellom Sametinget og staten (utøvende, dømmende og lovgivende makt). Sametinget og fylker og kommuner (konstitusjonelle spørsmål, representasjon, sosial kapital, konsultasjoner, valg, deltakelse i valg, partifinansiering, demokratiske kanaler og samfunnsdebatten)
- Samiske sivilsamfunnet (organisasjoner, institusjoner, nasjonalt, lokalt og internasjonalt)
- Samene, implementeringsgapet og rettsapparatet (rettigheter, strukturer, og samfunnsstrukturer)
- Medier, kapitalkrefter (geopolitikk, globale saker)

Rapportene skal være deskriptiv og analytisk, og utvalget avgjør selv om de ønsker å komme med forslag til tiltak og lovgivningsmessige anbefalinger.

Utvalget skal levere den første delrapporten innen 1. mars 2027 og denne skal også være et innspill til arbeidet i Sametingets fagutvalg for revisjon av Sametingets valgordning.

Utvalget avgjør selv når de tre andre delrapportene ferdigstilles. Utvalgets arbeid skal være ferdigstilt og levert til Sametinget innen utgangen av februar 2029.

Utvalgets sammensetning

Demokratiutvalget settes sammen av medlemmer med variert kompetanse og erfaring, og skal samlet ha bred kunnskap om samiske samfunnsforhold, nasjonale og internasjonale demokrati- og maktspørsmål. Utvalget skal bestå av følgende fem medlemmer:

- Utvalgsleder: Jurist Finn Arne Bieski Selfors, tidligere sorenskriver
- Organisasjonssjef Helga Pedersen, Finnmark bondelag
- Førsteamanuensis Torvald Falch, UiT, Norges Arktiske Universitet
- Seniorrådgiver Martin Rimpi, Árran julevsáame guovdásj
- Professor Kristin Strømsnes Universitetet i Bergen

Plenumsledelsen gis fullmakt til å fastsette godtgjørelse til utvalget i tråd med etablert praksis og statlige satser for offentlige utvalg.

Plenumsledelsen gis fullmakt til å gjennomføre suppleringsvalg og erstatningsvalg ved behov.

Sekretariat og organisering

Sekretariatet for utvalget legges til Sametingets administrasjon og organiseres under plenumsledelsen. Sekretariatet skal yte faglig, administrativ og prosessuell støtte til utvalgets arbeid, herunder møteinnkalling, saksforberedelse, dokumenthåndtering, rapportering og kommunikasjon internt og utad om utvalgets arbeid.

Sametinget gir plenumsledelsen fullmakt til å være prosesseier for utvalgets arbeid, herunder ansvar for å organisere, følge opp og sikre gjennomføringen av mandatet. Fullmakten gis i medhold av Sametingets forretningsorden § 9 bokstav h, som gir plenumsledelsen ansvar for å utføre oppgaver som plenum overdrar til den.

